


УДК 351.713

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.2.09>

**КАТЕРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА ЧИШКО,**

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-8810-7950>,

e-mail: [ekaterinachishko@gmail.com](mailto:ekaterinachishko@gmail.com)

## **ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Розглянуто зміст нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку Національною гвардією України. Приділено безпосередню увагу теоретичним основам поняття «публічна безпека» та «публічний порядок». Описано актуальні проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку Національною гвардією України. Запропоновано конкретні шляхи усунення правових та організаційних проблем забезпечення публічної безпеки та порядку Національною гвардією України.

**Ключові слова:** публічна безпека, публічний порядок, правоохоронні функції, Національна гвардія України, Національна поліція України.

*Оригінальна стаття*

### **Постановка проблеми**

Публічний порядок та безпека встановлюються й охороняються державою через її органи, що полягає у забезпеченні належного рівня існування суспільства через захист прав і свобод громадян та створення сприятливих умов для реалізації їх обов'язків. Відсутність дотримання належного рівня публічної безпеки та порядку всередині будь-якої країни спровокує хаос і безлад – за таких умов існування та функціонування громадянського суспільства і власне держави стає неможливим. Отже, забезпечення та підтримання публічної безпеки та порядку – одне з головних завдань держави, що безпосередньо впливає зі змісту ст. 3 Конституції України<sup>1</sup>.

У свою чергу, виходячи зі змісту цього поняття, призначення та завдання Національної гвардії України (НГ України)<sup>2</sup>, її правоохоронні функції становлять основу діяльності останньої, хоча за статусом НГ України є військовим формуванням. Тож, правоохоронна спрямованість діяльності НГ України у поєднанні з її специфічним статусом є безумовним свідченням актуальності цього дослідження.

### **Стан дослідження проблеми**

Проблематика щодо з'ясування особливостей забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави й забезпечення публічної (громадської) безпеки та публічного (громадського) порядку знайшла своє висвітлення у наукових працях таких українських і зарубіжних учених-юристів (передусім фахівців у галузі адміністративного права), як О. М. Бандурка [1], О. І. Безпалова [2], А. А. Вознюк [3], В. О. Іванцов [4], О. О. Книженко, П. Ю. Корнієць [5], А. М. Кучук [6], О. М. Литвинов [7], М. В. Лошицький [8], О. М. Музичук [9], О. В. Негодченко [10], О. О. Панова [11], О. Ю. Салманова [12], В. В. Сокурєнко [13], В. Г. Фатхутдінов [14] та ін.

Проте, незважаючи на активізацію наукових досліджень питань забезпечення публічної безпеки та порядку, практичні проблеми діяльності НГ України в цій сфері, які негативно позначаються на її ефективності, не знайшли свого належного висвітлення. Обґрунтованість вирішення порушеного питання також обумовлюється реформуванням системи органів внутрішніх справ, що безпосередньо торкнулося НГ України, яку було створено на заміну Внутрішнім військам Міністерства внутрішніх справ України.

### **Мета і завдання дослідження**

Мета цієї статті полягає у встановленні актуальних проблем забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України. Завдання

<sup>1</sup> Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

<sup>2</sup> Про Національну гвардію України : закон України від 13.03.2014 № 876-VII : ред. від 01.01.2019.

дослідження можна сформулювати таким чином: по-перше, необхідно проаналізувати організаційно-правові основи діяльності НГ України із забезпечення публічної безпеки та порядку; по-друге, виокремити конкретні проблеми, що негативно позначаються на процесі охорони публічної безпеки та порядку; по-третє, запропонувати (обґрунтувати) можливі шляхи вирішення окреслених проблем.

#### **Наукова новизна дослідження**

Констатовано, що проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України переважно мають нормативно-правовий та організаційний характер і можуть бути усунені шляхом формування єдиного стандарту забезпечення публічної безпеки та порядку, внесення змін до КУпАП і Закону України «Про Національну гвардію України», а також посилення правової підготовки та матеріальної бази військовослужбовців НГ України.

#### **Виклад основного матеріалу**

Перш ніж перейти до висвітлення проблем забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України, визначимо сферу здійснюваного нами дослідження, окреслену змістовим наповненням категорій «публічна безпека» та «публічний порядок».

Із цього приводу заслуговує на увагу останнє монографічне дослідження на тему «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект» [11]. Його автор доходить висновку, що категоріальний апарат терміна «публічної безпеки» «на сьогодні законодавчо не визначений, але аналіз нормативно-правових актів та різних точок зору науковців дозволяє стверджувати про однорідність понять “громадська безпека” та “публічна безпека”» [11, с. 64]. При цьому публічну безпеку як об’єкт адміністративно-правової охорони та захисту О. О. Панова визначає як «стан захищеності нормами адміністративного права суспільних відносин, які виступають значною соціальною цінністю та направлені на створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від негативного впливу факторів, що виникають у результаті явищ природного, техногенного, біологічного або соціального характеру, недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків» [11, с. 64].

Проведене нами свого часу дисертаційне дослідження «Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки»

надало можливість зробити схожий на сучасні пошуки висновок, а саме: «Нове формулювання “публічна безпека і порядок” пов’язане більше з реформою МВС, метою якої є поліція нового європейського рівня, відповідно, новою термінологією, прийнятою у світі, та перекладом іншомовних словосполучень, а не із зміною обсягів понять громадського порядку та громадської безпеки» [15, с. 46–47]. Тож, у межах цієї публікації ми не торкаємось дискусії стосовно змісту та правил уживання термінів «громадський порядок» і «громадська безпека» й, відповідно, «публічний порядок» і «публічна безпека», а використовуємо їх як взаємозамінні поняття, слідуючи змісту та правилам їх уживання (використання) відповідно до положень конкретних нормативно-правових актів.

До сфери компетенції щодо підтримання публічної безпеки та порядку можна віднести такі окреслені законом функції НГ України: охорона громадського порядку, забезпечення захисту й охорони життя, здоров’я, прав, свобод і законних інтересів громадян; участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров’я громадян; участь у припиненні масових заворушень (п. 2, 3, 11 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України»). Більш того, НГ України відповідно до покладених на неї законом завдань і функцій зобов’язана, зокрема, брати участь у забезпеченні громадської безпеки й охороні громадського порядку, зокрема проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших масових заходів; уживати заходів, спрямованих на запобігання, виявлення кримінальних (адміністративних) правопорушень; уживати заходів щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення; протидіяти масовим заворушенням (п. 2, 3, 10, 17 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про Національну гвардію України»).

Описані законодавчі положення втілюються у практичну діяльність завдяки встановленню на відомчому рівні (наказ МВС України від 10.08.2016 № 773) механізму організації взаємодії НГ України та Національної поліції (далі – НП) у сфері забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки та порядку<sup>1</sup>. Зокрема, відповідно до Порядку організації взаємодії

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : наказ МВС України від 10.08.2016 № 773.

Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку, затвердженому наказом МВС України № 773, взаємодія між НГ України та НП здійснюється в межах, визначених законодавством, шляхом:

1) спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць;

2) забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки та порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших масових і спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона;

3) проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup>.

У свою чергу, аналіз нормативно-правових положень залучення військовослужбовців військових частин (підрозділів) НГ України до підтримання публічної безпеки та порядку дає підстави стверджувати, що для них є характерною низка таких проблем.

1. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України» військовослужбовці НГ України у разі залучення до виконання завдань з охорони громадського порядку мають право здійснювати превентивні та поліцейські заходи примусу відповідно до Закону України «Про Національну поліцію». Виходячи з того, що ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України» у п. 1–13 ч. 1 закріплює загальний перелік прав НГ України (у тому числі ті з них, що мають бланкетний характер), виходить, що всі інші права НГ України (тобто, крім п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію України») мають застосовуватися під час реалізації відмінних від забезпечення публічної безпеки та порядку сферах (напрямах діяльності). Так, поліцейський захід являє собою дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень<sup>2</sup>.

Однак маємо констатувати, що положення п. 2, 3, 4, 7 ст. 13 та ст. 15–18 Закону України «Про Національну гвардію України» фактично

дублюють за змістом підстави застосування поліцейських заходів, що цілком дозволяє користуватися відповідними правами для забезпечення публічної безпеки та порядку.

Крім того, положення законів України «Про Національну гвардію України» та «Про Національну поліцію», що стосуються реалізації «прав» і «поліцейських заходів», відповідно, відрізняються як за техніко-юридичним змістом, так і за логічною послідовністю викладення інформації. Як приклад можемо навести таке.

Одним із примусових поліцейських заходів є фізичний вплив (сила) (ст. 42, 44 Закону України «Про Національну поліцію»). У свою чергу, військовослужбовці НГ України мають право на застосування заходів фізичного впливу (ст. 16 Закону України «Про Національну гвардію України»), а п. 7 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Національну гвардію» передбачає, що ці заходи застосовуються на підставах, передбачених цим та іншими законами.

Законом України «Про Національну поліцію» передбачено вичерпний перелік спеціальних засобів та конкретний перелік підстав і правил застосування кожного з них. Натомість для військовослужбовців НГ України на законодавчому рівні визначено лише перелік підстав реалізації всіх спеціальних засобів, а їх перелік та правила застосування встановлено Кабінетом Міністрів України постановою від 20.12.2017 № 1024<sup>3</sup>.

Описані проблеми є нерозривно пов'язаними з правозастосовчою практикою військовослужбовців НГ України, адже їм досить складно зорієнтуватись у специфіці використання відповідних термінів, а отже, підстав і правил їх реалізації за різних обставин.

2. Правила реалізації поліцейського заходу «обмеження пересування особи» (ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію») викладено у вигляді бланкетної норми з таким формулюванням: «поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення...». Натомість статтею 262 КУпАП передбачено конкретних суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративне затримання, проте НГ України до таких

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII.

<sup>3</sup> Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань : постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1024.

органів не віднесено<sup>1</sup>. Відповідно, реалізація військовослужбовцями НГ України вказаного заходу навіть за участі поліцейських (наприклад, шляхом застосування фізичної сили чи спеціального засобу) може бути об'єктом розгляду на предмет законності таких дій, що аж ніяк не може сприяти підвищенню ефективності забезпечення публічної безпеки та порядку.

3. Одним з аспектів реформування органів внутрішніх справ України була необхідність забезпечення належного рівня ідентифікації представників правоохоронних органів під час реалізації ними своїх повноважень. Серед іншого це забезпечується розміщенням на односторонній поліцейської нагрудної емблеми з чітким зазначенням номера його спеціального жетона. У свою чергу, аналогічних вимог щодо військовослужбовців НГ України законодавством не передбачено.

### Висновки

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що проблеми забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України мають нормативно-правовий та організаційний характер. Усунення описаних проблем може бути забезпечено такими шляхами:

*щодо проблем нормативно-правового характеру:*

1) формування єдиного стандарту забезпечення публічної безпеки та порядку, зокрема шляхом уніфікованого підходу до закріплення й, відповідно, реалізації заходів у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку (за нинішніх обставин цілком виправданим вбачається розглядати як основу діяльності правоохоронних органів у сфері підтримання публічної безпеки та порядку положення За-

кону України «Про Національну поліцію»). Наслідком цього має стати окреслення сфери компетенції НГ України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку й усунення суперечностей між законами України «Про Національну гвардію України» та «Про Національну поліцію»;

2) доповнення ст. 263 КУпАП після слів «(Національною поліцією)» словами «а також Національною гвардією»;

3) доповнення Закону України «Про Національну гвардію України» статтею «Засоби зовнішньої ідентифікації військовослужбовців Національної гвардії України», у межах якої передбачити необхідність розміщення на форменому одязі військовослужбовців нагрудного знака з чітким зазначенням номера його спеціального жетона, зокрема під час забезпечення публічної безпеки та порядку;

*щодо проблем організаційного характеру:*

1) посилення правової підготовки військовослужбовців НГ України, зокрема у сфері адміністративного права та процесу, тактичної та комунікативної підготовки;

2) забезпечення необхідної матеріальної бази, зокрема спорядження службовців НГ України засобами зовнішньої ідентифікації (нагрудними знаками із зазначенням номера спеціального жетона).

Наприкінці відзначимо, що запропоновані нами шляхи усунення проблем забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України створить умови для законності та, відповідно, ефективності діяльності останньої у зазначеній сфері. Разом із тим у межах однієї статті неможливо викласти всі проблемні питання із забезпечення публічної безпеки та порядку НГ України, що зумовлює необхідність продовження наукових пошуків у цьому напрямі.

### Список бібліографічних посилань

1. Бандурка О. М. Профілактика злочинності. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 115–124.
2. Беспалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Ніка Нова, 2014. 544 с.
3. Забезпечення охорони громадського порядку під час проведення спортивно-масових заходів : метод. рек. / А. А. Вознюк, А. Ю. Мартишко, М. В. Лошицький та ін. ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 62 с.
4. Іванцов В. О. Адміністративна відповідальність: узагальнюючий підхід до визначення поняття. *Право і Безпека*. 2014. № 3 (54). С. 48–53.
5. Книженко О. О., Іванцов В. О., Корнієць П. Ю. Актуальні питання відповідальності за вчинення хуліганства. *Юрист України*. 2013. № 1. С. 92–98.
6. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 20 с.
7. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Система протидії злочинності: поняття та сутність. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2015. № 2 (16). С. 168–177.

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-X : ред. від 07.02.2019.

8. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 181 с.
9. Музичук О. М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. *Право і Безпека*. 2002. № 2. С. 101–105.
10. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 460 с.
11. Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 516 с.
12. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 231 с.
13. Сокурєнко В. В. Оборона як ефективний засіб забезпечення безпеки суспільства та держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 159–166.
14. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 16 с.
15. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 229 с.

*Надійшла до редколегії 12.05.2019*

### **ЧИШКО Е. А. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПУБЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОРЯДКА: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Рассмотрено содержание нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения публичной безопасности и порядка Национальной гвардией Украины. Уделено непосредственное внимание теоретическим основам понятий «публичная безопасность» и «публичный порядок». Описаны актуальные проблемы обеспечения публичной безопасности и порядка Национальной гвардией Украины. Предложены конкретные пути устранения правовых и организационных проблем обеспечения публичной безопасности и порядка Национальной гвардией Украины.

**Ключевые слова:** публичная безопасность, публичный порядок, правоохранительные функции, Национальная гвардия Украины, Национальная полиция Украины.

### **CHYSHKO K. O. LAW ENFORCEMENT ACTIVITY OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE ON ENSURING PUBLIC SECURITY AND ORDER: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION**

The author has studied the content of normative and legal acts regulating public relations in the field of ensuring public security and order by the National Guard of Ukraine (NGU). The author has paid direct attention to theoretical bases of the concept of “public security” and “public order”. Relevant problems of ensuring public security and order by the NGU have been described; specific ways of eliminating legal and organizational problems of such provision have been suggested.

It has been established that the problems of ensuring public security and order by the NGU have normative and legal and organizational nature. According to the author, the elimination of the described problems can be ensured by: the formation of a single standard for ensuring public security and order, in particular by means of a unified approach to assignment and, accordingly, implementation of measures in the field of ensuring public security and order (in the present circumstances, it is quite justified to consider the provisions of the Law of Ukraine “On the National Police” as the basis for the activities of law enforcement agencies in the field of keeping public security and order). The consequences should be the delineation of the NGU’s area of competence for ensuring public security and order, and eliminating contradictions between the laws of Ukraine “On the National Guard of Ukraine” and “On the National Police” and amending administrative and tort legislation and the Law of Ukraine “On the National Guard of Ukraine”. To address organizational issues, it is advisable to strengthen the legal training of the NGU military personnel, in particular in the field of administrative law and procedure, tactical and communicative training; to provide the necessary logistics, including the equipment of the NGU employees, with the means of external identification (badges indicating the special token number).

**Key words:** public security, public order, law enforcement functions, the National Guard of Ukraine, the National Police of Ukraine.